

GESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Marcos da Rocha Silva¹
Karina de Oliveira Costa Bezerra²

Resumo

Apresenta a gestão dos contratos de terceirização de mão de obra no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte - MPRN, identificando práticas administrativas e gastos com terceirização, mediante dados qualitativos e quantitativos das despesas contratuais, na ótica do gestor responsável pelo acompanhamento e fiscalização contratual, de forma a demonstrar as principais dificuldades enfrentadas. Trata-se de pesquisa de natureza exploratória, descritiva, bibliográfica e documental, cujo subtipo classifica-se como estudo de caso, conforme Severino (2007). Os resultados obtidos sugerem maior atenção por parte do gestor público quanto a um acompanhamento eficiente dos contratos de terceirização, bem como medidas para minimizar os obstáculos enfrentados nos contratos de terceirização de mão de obra.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte; contratos de terceirização de mão de obra.

Abstract

Presents the management of outsourcing of labor contracts under the Public Ministry of the State of Rio Grande do Norte - MPRN, identifying practices and administrative expenses with outsourcing, through qualitative and quantitative data of contractual expenses, in the view of the manager responsible for monitoring and contract monitoring, to demonstrate the problems faced. This is nature exploratory research, descriptive literature and documents, whose subtype is classified as a case study, as Severino (2007). The results suggest greater attention from the public manager as an efficient monitoring of outsourcing contracts as well as measures to minimize obstacles faced in outsourcing of labor contracts.

KEYWORDS: Financial Management, Economic and Financial Indicators, the retail market.

1

Pós-graduando em Contabilidade Pública e Auditoria Governamental pelo UNI-RN, Especialista em Administração Pública pela UFRN, Bacharel em Ciências Contábeis pela UFRN, Técnico do Ministério Público do RN, E-mail: marcos.mrs@uol.com.br.

2

Mestre em Administração ns Públicas pela UFRN, Bacharel em Ciências Econômicas pela UNP, Docente, Coordenadora de Estágio e Articuladora de Projetos do Núcleo de Extensão do UNI-RN, E-mail: karina@unirn.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo globalizado, no qual a economia, a tecnologia, a sociedade e a política estão constantemente se renovando, e diante deste cenário, acabam resultando mudanças em diversos setores, refletindo diversas transformações nas organizações. Por isso é preciso que a administração procure meios de se adequar ao novo cenário político econômico para atender melhor aos anseios da sociedade.

A terceirização de mão de obra é uma tendência mundial que começou no âmbito da iniciativa privada e passou a ser utilizada também largamente na administração pública. A contratação de mão de obra terceirizada é materializada por meio de um termo contratual, regula-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos do direito público, sendo-lhe aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado.

Na terceirização de mão de obra há o envolvimento de um número considerável de pessoas empregadas por empresas contratadas para a prestação de serviços, alcançando gastos com valores significativos das despesas de custeio. Portanto este estudo é contextualizado no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, seja para conhecer dados históricos e atuais, ou para encontrar elementos que possam indicar tendências futuras sobre a terceirização de mão de obra em uma instituição pública.

Além de avaliar as práticas adotadas no gerenciamento dos contratos administrativos e o comportamento da despesa com terceirização de mão de obra no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, este trabalho procura conhecer os gastos com terceirização, além de evocar os princípios da legalidade e economicidade.

Contudo, o estudo limitou-se a abordar a classificar orçamentariamente a despesa com terceirização de mão de obra, quantificar os custos; identificar as possíveis dificuldades encontradas na gestão dos contratos; subsidiar levantamento de necessidades de treinamento dos gestores; e apresentar possíveis alternativas que possam minimizar os problemas enfrentados na gestão contratual, analisando de forma a explorar quantitativamente e qualitativamente os dados coletados.

A pesquisa sofreu limitações devido a pouca informação disponibilizada. Mesmo assim, considerou-se a apreciação de vergara (2011, p. 59) quando opina que:

Todo método tem possibilidades e limitações. É saudável antecipar-se às críticas que o leitor poderá fazer ao trabalho, explicitando quais as limitações que o método escolhido oferece, mas que ainda assim o justificam como o mais adequado aos propósitos da investigação.

A elaboração deste trabalho traz informações que podem auxiliar os gestores na obtenção de subsídios para refletirem sobre a terceirização de mão de obra no âmbito do MPE/RN, corroborando para que possam dirimir esforços e recursos financeiros na condução de mudanças necessárias dos processos internos com vistas maior a uma maior eficiência, eficácia e efetividade do serviço prestado à sociedade pelo órgão ministerial.

Fornecer subsídios para os gestores conduzirem racionalmente a gestão contratual, com base na economicidade e na legalidade no trato com os gastos do setor público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em um mundo globalizado, no qual as organizações são sistemas abertos e inseridos em um contexto social, econômico e político, bem como estão em constante renovação. As decisões são tomadas com base no fluxo de informações existentes entre a organização e o ambiente, ou seja, identificação das demandas, apoios e alternativas de ação. Diante deste quadro, acontecem mudanças e transformações em diversos setores nas organizações.

Nos dias de hoje verifica-se que muitas organizações no intuito de se tornarem mais eficientes, buscam a excelência na realização do seu trabalho, focando cada vez mais os seus esforços para a realização do seu objetivo principal. Nesse sentido, tais organizações concentram toda a sua capacidade produtiva e intelectual para a realização daquele objetivo.

Nesta busca constante de maior eficiência e eficácia na qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública, não sobram energias a serem direcionadas às demais atividades que, embora necessárias, não estão diretamente ligadas à realização finalística da organização, o fim para o qual esta se constituiu. São as chamadas atividade-meio, ou seja, aquelas que não são indispensáveis à realização do objetivo principal da organização.

Neste contexto, a terceirização, que consiste em repassar a outras empresas a incumbência de realizar as atividades não essenciais da organização contratante, surge como a solução adequada. Todavia, a legislação trabalhista não contempla qualquer ato que estabeleça os preceitos disciplinadores do processo de terceirização, tampouco estabelece os procedimentos a serem observados pelas organizações que se utilizam deste processo, exceto no que tange a fiscalização.

Não obstante a omissão legal, cada vez mais se torna usual a prática administrativa da terceirização. Nesse trabalho divulga os entendimentos doutrinário e jurisprudencial predominantes sobre o tema.

Silva, 1997, (apud RAMOS, 2001, p. 50) traz uma definição de terceirização:

A terceirização de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.

Ressalta-se da definição que, ao transferir parcelas de suas atividades a terceiros, a organização contratante deixa de realizar gastos com a atividade meio, otimizando tempo, recursos de pessoal e financeiro, permitindo que a contratante se concentre no foco do seu negócio.

A terceirização para que seja uma ferramenta vantajosa, precisa ser encarada como uma parceria. As partes envolvidas precisam ter o mesmo objetivo, a busca da excelência, visando à satisfação dos seus clientes. Para isso, ambas precisam estar em sintonia, auxiliando mutuamente.

A natureza jurídica da terceirização dependerá do termo contratual a ser utilizado, pois o contrato pode ser de prestação, de empreitada, de locação de serviços. (MARTINS, 2005, p. 25). Pode ser ele então regulado pelo direito civil, comercial ou administrativo e tem como escopo a produção de bens ou prestação de serviços

A doutrina como a jurisprudência definem como atividade meio aquela que não é inerente ao objetivo principal da organização, trata-se de serviço necessário, mas que não tem relação direta com a atividade principal da organização, ou seja, é um serviço não essencial e, como atividade-fim, aquela que caracteriza o objetivo principal da organização, a sua destinação, o seu empreendimento, normalmente expresso no contrato que deriva de manifestação de vontades das partes envolvidas, ou seja, se os interessados acordam com os termos do contrato, assumem que tem plenas condições de cumpri-las.

O princípio da economicidade, consoante a leitura do art. 70 da Constituição Federal, trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. O termo foi incorporado ao texto da Lei nº 8.666/93, em seu art. 15, inciso IV, bem como do Decreto nº 2.271/97, que trata sobre contratações de serviços, art. 2º, inciso III. Para Ramos (2001, p. 143), o princípio da economicidade exige a aplicação de recursos de forma racional, para que os resultados coincidam com os fins almejados. O autor entende que o princípio da economicidade está relacionado à eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Segundo Di Pietro (2005, p. 303), no âmbito do direito do trabalho, terceirização é a contratação, por determinada empresa (o tomador de serviço), do trabalho de terceiros para

o desempenho de atividade meio, e que o conceito é o mesmo para Administração Pública que, com muita frequência, celebra contratos de empreitada (de obra e de serviço) e de fornecimento, com fundamento no art. 37, inciso XXI da CF/88, observadas as normas da Lei nº 8.666/93, que regulamenta os contratos administrativos.

O Decreto-Lei nº 200/67 é apontado como marco legal da terceirização no setor público, o qual previa que a administração pública brasileira se utilizasse da execução indireta de algumas das suas atividades. Instituído durante o período do regime militar, o decreto previa a flexibilização da Administração Pública, mediante contrato e desde que satisfeitas algumas condições:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Por sua vez, nesse sentido, surge a Lei nº 5.645/70, que dispôs em seu art. 3º:

Art. 3º As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º do Decreto-Lei 200/67.

O Decreto-lei nº 2.300/1986, de 21 de novembro de 1986, previu a locação de serviços, assunto que passou a ser tratado pela lei nº 8.666/1993, e de acordo com o art. 10 admite que obras e serviços sejam executados de forma direta ou indireta.

Posteriormente, no início da década de 90, foi instituído o Programa Nacional de Descentralização, no governo de Fernando Collor de Mello (BRASIL, Medida Provisória nº 155/90). Em seguida, já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi implantado o Plano Diretor da Reforma do Estado, o qual buscava solucionar problemas, como reduzir o tamanho e o papel regulador do Estado, recuperar a capacidade financeira e administrativa do governo (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Estado. MARE/97).

Nesse sentido, na delimitação do tamanho do Estado estavam previstas várias ações, dentre as quais, a terceirização de atividades consideradas auxiliares ou de apoio, como

por exemplo, os serviços de limpeza, vigilância, copeiragem e outros. Segundo o Plano Diretor, esses serviços contratados com terceiros, mediante licitação pública, passariam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o setor público (Pereira, 1997, p. 6, 21 e 28).

Não obstante, o Decreto nº 2.271/1997, que trata sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional dispõe em seu art. 1º, § 1º, sobre as atividades a serem realizadas, preferencialmente, por meio de execução indireta quais sejam: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Dispõe ainda em seu § 2º que: (BRASIL, Decreto nº 2.271/97):

Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Ainda, a Lei nº 8.666/93, ao definir a contratação de serviços pela Administração Pública, estabelece também um rol exemplificativo de atividades terceirizáveis: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais.

Com o advento da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, surgem regras específicas sobre planejamento e acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pela Administração Pública. Posteriormente, a fim de disciplinar outros aspectos não presentes na IN nº 2, porém necessários para o disciplinamento das contratações, foram expedidas as Instruções Normativas nº 3, 4 e 5/2009.

Vê-se também que diante das lacunas na legislação trabalhista aplicáveis a terceirização de mão de obra no setor público e privado levou o Tribunal Superior do Trabalho a firmar jurisprudência sobre o assunto.

Pessanha (2010, p.83) posiciona-se no sentido de que as verbas trabalhistas poderão ser demandadas pelos empregados da prestadora junto à Administração Pública:

Salienta-se a previsão contida na Súmula nº 363, também do TST, a qual vaticina que em tais hipóteses será garantido ao trabalhador irregularmente contratado pela Administração Pública (direta ou indireta) tão somente o pagamento da contraprestação pactuada em relação ao número de horas trabalhadas, observando-se, para tanto, o valor do salário mínimo bem como aqueles referentes aos depósitos do FGTS.

O TST também editou a Súmula nº 331, a qual se encontra em vigor até hoje, que trata do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador, ainda é motivo de discussão entre os juristas e doutrinadores e se apresenta nos seguintes termos:

Súmula nº 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

De acordo com a Súmula nº 331 do TST, o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações. Essa regra, referente à contratação de trabalhadores por meio de empresa interposta, é extensível aos órgãos da administração pública, apesar de conflitar com o disposto no art. 71 da Lei nº 8.666/93.

A respeito do tema, Ramos (2001, p. 151) afirma que a jurisprudência trabalhista consagra a responsabilidade do Estado, apesar do disposto na Lei de Licitações e Contratos. Segundo o autor, “a doutrina igualmente tem entendido que mesmo quando o contratante é o

Poder Público, subsiste o dever de indenizar os trabalhadores diretamente envolvidos na execução do contrato, em caso de inadimplemento do devedor principal”. Assim, conclui o autor, a responsabilização do Estado em caso de inadimplemento da contratada aumenta o potencial de risco aos cofres públicos, em decorrência da terceirização, e que esse risco deve ser ponderado pelo administrador público na decisão de terceirizar.

No âmbito da Administração Pública Estadual, surge o Decreto nº [20.866, de 17 de Dezembro de 2008](#), estabelecendo a obrigatoriedade de normas para a contratação de terceirização de mão de obra.

A motivação para a edição do referido decreto tiveram por principais escopos a redução do dispêndio do Estado e a verificação de possível sobrepreço de serviços na área de limpeza, conservação e vigilância, contratados pelas Secretarias e Órgãos estaduais.

O trabalho realizado surgiu a partir de investigações em contratos superfaturados apresentados pela Polícia Federal no curso de uma operação policial denominada “OPERAÇÃO HIGIA”, que indicava os contratos celebrados com a área de saúde para a execução desses serviços, nos quais contemplavam sobrepreço e outras irregularidades, como tráfico de influência e pagamento de propinas a servidores públicos.

Ao longo de quatro meses, as equipes da Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte e do Ministério Público Estadual se reuniram com os diversos materiais das fontes de pesquisa no intuito de se encontrar uma composição de custos mais adequada à realidade dos contratos celebrados com os entes públicos.

A partir do trabalho realizado houve resultado direto sobre a forma de edição de normativo, padronizando os procedimentos novos de contratações no âmbito da Administração Pública Estadual, resultando na expectativa preconizada, que foi a redução dos custos com os contratos vigentes, para um melhor aproveitamento dos recursos públicos disponibilizados para a Administração Pública Estadual.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte terceiriza serviços que englobam atividades meio, tais como: limpeza e conservação, contínuo, copeiro, recepcionista, almoxarife, jardineiro, reprografia, manutenção predial, segurança/vigilância e motoristas.

Como órgão público da Administração Direta realiza as contratações por meio da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), legislação específica que regulamenta a matéria. A Lei é conhecida e entendida pelos funcionários da esfera administrativa, responsáveis por realizar todo o procedimento licitatório, desde a definição do objeto até a fiscalização dos contratos.

Hoje o Ministério Público Estadual vem realizando importantes mudanças em sua esfera administrativa, cuidando bem dos seus contratos administrativos, buscando pagar sem atraso as despesas referentes aos contratos e a qualidade total de seus serviços.

Neste contexto, todos os servidores envolvidos nesta tarefa são conscientizados da importância que representam no cenário da organização.

Vê-se, pois, que um processo mudança e melhoria administrativa, buscando elaborar, cada vez mais, bons contratos, com a definição do objeto bem detalhada tem trazido bons fornecedores, resultando em serviço de qualidade.

Todavia, é sanável com a delegação instruída e a divulgação de uma filosofia de trabalho aberta e conhecida por todos, trabalho em equipe, incentivando a colaboração de uns com os outros.

Saber trabalhar em equipe é uma característica muito importante nos dias atuais, uma vez que facilita a convivência, faz com que as tarefas sejam realizadas de forma mais eficiente e com muito mais agilidade.

Também o gerenciamento de contratos administrativos exige atuação em todo o processo que se pretende gerir, e não apenas, extemporaneamente, após sua assinatura. Nesta hipótese, a melhor maneira de se realizar a tarefa é colocar os gestores em atividade desde o nascedouro da necessidade da contratação, para que possam perceber as dificuldades do cliente interno e saber buscar melhores alternativas dentro dos limites da lei e do termo contratual que ajudou a criar.

Não é desconhecido que muitos procedimentos ainda precisam ser revistos, melhor planejados, a partir das diretrizes da Administração. O custo benefício dos serviços terceirizados precisam ser avaliados e criteriosamente discutidos.

A forma de solucionar a questão passa pela implementação de um sistema organizado de gerenciamento dos contratos, em que as funções sejam claras e objetivas e que cada um tenha autonomia de atuação em sua esfera de atribuições.

Por outro lado, observa-se que este *parquet* vem se modernizando, buscando a excelência na qualidade de seus serviços e, evidentemente, nesta busca estão inseridos o planejamento prévio, o controle efetivo e adequado.

Ainda, a implantação de uma rotina administrativa contribuirá para o gerenciamento e fiscalização dos contratos e, certamente alcançar este grau de excelência.

3 METODOLOGIA

Este trabalho analisa a gestão dos contratos de terceirização de mão de obra no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. De forma que se trata de uma pesquisa exploratória e descritiva, segundo Acevedo; Nohara (2006, p. 46), e subtipo estudo de caso (BRUYNE; 1977, p. 224).

A pesquisa exploratória é caracterizada quando envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas envolvidas com o problema do estudo e análises de exemplos que melhorem a compreensão. O mesmo tem a finalidade de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, como também, melhorar a precisão na elaboração de problemas e hipóteses posteriores (GIL, 1999).

O estudo descritivo, de acordo com Acevedo; Nohara (2006, p. 46), tem a intenção de:

Descrever as características de um grupo, estimar a proporção dos elementos de determinada população que apresente características ou comportamentos de interesse do pesquisador; descobrir ou compreender relações entre os constructos envolvidos no fenômeno em questão.

Quanto ao subtipo estudo de caso, devido sua proposta de uma maior profundidade e intensividade nos estudos da organização. Portanto, se caracteriza como um diagnóstico da realidade, em que se propõe conhecer as dificuldades e peculiaridades na gestão dos contratos de terceirização de mão de obra para serem usados de maneira estratégica, com mais segurança e responsabilidade.

O Estudo de Caso é qualificado pelo estudo profundo e executivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permite seu amplo e detalhado conhecimento.

Para Severino (2007, p. 121), “o estudo de caso pode ser considerado um tipo de pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular”, considerado representativo de um conjunto de caso análogo, por ele significativamente representativo.

Na percepção de Yin (2005, p.19) os estudos de caso em sua maioria representam a estratégia preferida quando colocadas questões do tipo “como” e “por que”, mais especificamente quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

O estudo foi realizado com base nos processos de licitação e também nos de execução da despesa do órgão, nos quais estão juntados os instrumentos contratuais, utilizando somente os dados fornecidos pelo *parquet* potiguar, mais precisamente os dados

secundários, tendo em vista que não foi necessária a busca de dados externos para o estudo, também não irá abranger a população externa, como clientes e fornecedores.

De acordo com Marconi; Lakatos (2000) as fontes secundárias favorecem a resolução de problemas já conhecidos, e os que podem ainda se manifestar. Os dados secundários podem ser livros, revistas, boletins, etc. Contudo, para o estudo os dados secundários serão extraídos principalmente de livros, relatórios setoriais e instrumentos contratuais relacionados ao tema.

Os dados foram levantados através da exploração de documentos relacionados aos processos que tratam de contratos de terceirização de mão de obra da organização objeto do estudo, a fim de atingir os objetivos descritos inicialmente no trabalho.

Como Lakatos; Marconi (2003, p. 165) confirma pela definição de coleta de dados, como “etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos”.

Neste caso, também, considerou-se a observação participante, uma vez que o pesquisador está inserido no ambiente da pesquisa como agente atuante de seus resultados.

Para Gil (1994) a observação participante é o tipo de observação onde existe a real participação do observador na comunidade, no grupo, ou ainda numa determinada situação.

Após a coleta dos dados e organização por meio de tabulação, seguiu-se a construção da descrição dos dados e posterior análise com o uso de uma abordagem qualitativa baseadas no referencial teórico, resultantes da exploração dos dados documentais, a fim de alcançar os objetivos específicos da proposta de estudo.

Características da pesquisa qualitativa foram enumeradas por Godoy (1995), a saber:

- 1) Tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- 2) Tem o caráter descritivo;
- 3) O significado que os participantes dão às coisas é a principal preocupação do investigador;
- 4) Tem o enfoque indutivo.

Também foi utilizada uma abordagem quantitativa, a qual considera que tudo pode ser quantificado, traduzindo em valores informações para analisá-las e classificá-las, através de recursos e técnicas.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

As instruções sobre a classificação orçamentária com despesa com terceirização de mão de obra estão contidas no Manual Técnico de orçamento – MTO, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPOG.

De acordo com o manual, as despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgão públicos, tais como limpeza e conservação, vigilância, recepcionista e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico de pessoal são classificadas no elemento de despesa “37 – Locação de Mão-de-Obra” (Brasil, 2007, p. 48).

O MTO indica também os sub-elementos da classificação orçamentária quanto à natureza da despesa, são eles: “01 – Apoio administrativo, técnico e operacional”, “02 – Limpeza e conservação”, “03 – Vigilância ostensiva”, “04 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis”, “05 – Serviços de copa e cozinha”, “06 – Manutenção e Conservação de Bens Móveis”, “07 – Serviços de Brigada de Incêndio”, “08 – Apoio Administrativo – Menores aprendizes” e “17 – Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos”.

Os 22 contratos de terceirização de mão de obra vigentes do MP/RN no mês de abril de 2013 somavam um gasto mensal de R\$ 692.742,45. A soma total dos contratos é de R\$ 14.273.101,41, podendo haver variação do valor anual, tendo em vista que nem sempre o contrato tem duração de doze meses. As empresas contratadas, conforme a Tabela 1, são as seguintes: ADSERV EMP. E SERVIÇOS LTDA (1 contrato), ADS SEGURANÇA PRIVADA LTDA (1 contrato), BEHRING SEGURANÇA PRIVADA LTDA (4 contratos), CLAREAR COM. E SERV. DE M. DE OBRA LTDA-ME (1 contrato), CONECTA SERV. TERCEIRIZADOS LTDA (4 contratos), CONSTRUTORA LEON SOUZA LTDA (1 contrato), FLASH VIGILÂNCIA LTDA (2 contratos), GLACIAL REFRIGERAÇÃO LTDA (1 contrato), JAGUARI LTDA (2 contratos), JMT SERV. E LOC. DE MÃO DE OBRA LTDA (2 contratos) e SAFE LOC. DE MÃO DE OBRA E SERV LTDA (3 cotratos).

A parcela mensal contratual advém de uma planilha de Custos e Formação de Preços, prevista no Decreto Estadual nº 20.866, de 17 de dezembro de 2008, que apresenta os percentuais máximos a serem adotados no preenchimento da planilha. Na planilha, os itens de custos integram os seguintes montantes: remuneração (salário base, hora extra, adicional noturno, adicional de periculosidade e adicional de insalubridade), encargos sociais (Grupos A, B, C e D), insumos (uniforme, vale alimentação, vale transporte, treinamento, seguro de vida em grupo, materiais e equipamentos), demais componentes (despesas administrativas e lucro) e tributos.

A composição das parcelas mensais é dividida na Planilha de Formação de Preços, utilizando o sindicato e a respectiva Convenção Coletiva de Trabalho para a definição dos salários base de cada categoria profissional.

Tabela 1 – Contratos vigentes, com indicação do quantitativos de empregados e valores mensais e totais.

Contrato	Vigência	Empresa	Empregados	Valor	
				Mensal (R\$)	Total (R\$)
001/2013	08/01/2013 a 13/01/2014	ADSERV EMP. E SERVIÇOS LTDA	32	67.906,96	814.883,52
066/2010	01/10/2010 a 01/03/2014	ADS SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	30	67.095,99	2.616.381,83
024/2012	26/03/2012 a 25/03/2015	BEHRING SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	96	212.095,86	2.493.720,26
090/2012	22/08/2012 a 21/08/2013	BEHRING SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	20	96.374,22	1.156.490,64
118/2012	10/10/2012 a 09/10/2013	BEHRING SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	4	9.777,88	113.707,62
158/2012	07/12/2012 a 06/12/2013	BEHRING SEGURANÇA PRIVADA LTDA.	8	16.499,08	207.507,56
160/2012	07/01/2012 a 06/01/2014	CLAREAR COM. E SERV. DE M. DE OBRA LTDA-ME	19	27.888,65	334.663,80
011/2012	12/02/2011 a 11/02/2014	CONECTA SERV. TERCEIRIZADOS LTDA.	7	12.163,88	421.188,93
012/2011	01/03/2011 a 28/02/2014	CONECTA SERV. TERCEIRIZADOS LTDA.	10	21.514,11	726.010,86
032/2011	01/03/2011 a 28/02/2014	CONECTA SERV. TERCEIRIZADOS LTDA.	2	3.654,04	129.190,44
092/2011	30/06/2011 a 30/06/2014	CONECTA SERV. TERCEIRIZADOS LTDA.	1	1.943,08	67.589,18
177/2011	09/11/2011 a 08/11/2013	CONSTRUTORA LEON SOUZA LTDA	9	27.207,06	631.005,10
071/2009	01/10/2009 a 30/09/2014	FLASH VIGILÂNCIA LTDA.	4	8.883,14	538.360,05
105/2011	10/08/2011 a 09/08/2013	FLASH VIGILÂNCIA LTDA.	8	18.706,40	469.138,09
054/2012	25/04/2011 a 24/04/2014	GLACIAL REFRIGERAÇÃO LTDA	1	3.399,00	122.364,00
110/2012	11/09/2012 a 04/03/2013	JAGUARI LTDA.	60	12.512,19	544.541,24
116/2012	04/03/2012 a 03/03/2013	JAGUARI LTDA.	1	1.154,12	8.327,66
014/2011	09/02/2011 a 08/02/2014	JMT SERV. E LOC. DE MÃO DE OBRA LTDA.	18	28.576,25	943.195,02
030/2011	01/03/2011 a 28/02/2014	JMT SERV. E LOC. DE MÃO DE OBRA LTDA.	2	2.995,00	103.677,40
009/2011	12/02/2011 a 11/02/2014	SAFE LOC. DE MÃO DE OBRA E SERV LTDA.	24	41.246,04	1.407.530,71
060/2011	09/05/2011 a 08/05/2014	SAFE LOC. DE MÃO DE OBRA E SERV LTDA.	3	4.345,40	183.708,90
102/2011	01/08/2011 a 31/07/2014	SAFE LOC. DE MÃO DE OBRA E SERV LTDA.	4	6.804,10	239.918,60
TOTAL			363	692.742,45	14.273.101,41

Fonte: Setor de Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado, em 16/05/2013.

O valor do contrato sofre alterações no decorrer da sua vigência, fatos que afetam os custos diretos incidentes sobre a composição da parcela mensal, bem como quando ocorre acréscimo ou supressão do quantitativo de pessoal terceirizado. Os fatos que alteram o valor do contrato de locação de mão de obra podem ser imprevisíveis ou estar previstos nos

instrumentos contratuais. Tais alterações seguem as disposições no art. 65 da Lei nº 8.666/93 e Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 02/2008, atualizada pela IN 3/2009.

No âmbito do MP/RN, os maiores números de alterações contratuais decorrem dos reajustes dos salários com base na Convenção Coletiva de Trabalho de cada categoria, que incidem diretamente sobre a composição da parcela contratual mensal.

Em segundo, o fato de maior incidência está à prorrogação da vigência contratual. Ao contrário do primeiro, esse tipo de ocorrência decorre exclusivamente da decisão da Administração, por ato discricionário. O terceiro fato mais frequente está relacionado aos acréscimos de empregados e, raramente, as supressões.

São fatos que, por força normativa ou contratual, dizem respeito à revisão de itens previstos em lei, como o transporte, o fardamento, materiais e equipamentos, aos auxílios diversos, bem como às alterações dos encargos sociais, em virtude de mudanças na legislação trabalhista e tributária.

Aos objetivos deste estudo importa entender que os fatos que alteram o valor do contrato, de acordo com os efeitos sobre o valor pactuado: revisão/reajuste ou acréscimos/supressões. Essa distinção é necessária em razão de dispositivo legal que limita os acréscimos ou supressões por decisão unilateral da Administração a 25% do valor inicial atualizado do contrato. Considera-se como atualizado o valor do contrato no qual já estejam computados os efeitos financeiros dos reajustes e das revisões dos itens que integram a parcela mensal, mas que não tenham sido decorrentes de acréscimos ou supressões.

A terceirização é uma forma de proporcionar à Administração Pública a redução dos custos operacionais e maior eficiência na prestação dos serviços.

Porém, são muitas as dificuldades verificadas no trabalho cotidiano da administração contratual neste *parquet*, isso porque há falhas na redação dos contratos, falta planejamento da contratação e, conseqüentemente, são necessários vários ajustes no decorrer da contratação, corroborando com a morosidade das atividades, falta de comprometimento dos servidores públicos e dos contratados.

Ora, o contrato administrativo deve representar o roteiro da relação entre o contratado e a contratada, servindo de guia, e não apenas um documento destinado a contendas judiciais.

É inconcebível pretender administrar sem planejar. Portanto, partir para uma ação sem planejamento prévio é o caminho certo para fazer de novo e alterar os procedimentos, até que se chegue a uma relação mais adequada, que poderia ter sido projetada antecipadamente, evitando-se o desperdício do erário público. Nesse sentido, como solução estaria o

gerenciamento integral dos contratos, que poderia prever o planejamento de cada contratação integrada no contexto global da organização.

Portanto, a morosidade existe porque as ações são implementadas posteriormente ao momento requerido, resultado em ineficácia. Na dúvida sobre quem deve fazer o quê, as pessoas não agem, fazendo-o somente após surgir uma situação crítica. Agregue-se em favor dessa falha, a falta de comprometimento, que está atrelada à motivação interna de cada um. Verifica-se que quando as pessoas não dispensam a devida importância para determinadas atividades e, por isso, não atuam com efetividade para a obtenção de resultados.

Contudo, a aplicação da terceirização como instrumento de gestão é capaz de alterar, de forma significativa, o desempenho da organização, traz em seu contexto uma série de mudanças estruturais, sistêmicas e comportamentais, que acabam, sem dúvida, refletindo de forma considerável na eficácia da Administração.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte beneficia-se desta técnica de administração, ao destinar atividades que não lhe são essenciais a outras pessoas que são competentes e especializadas na prestação de serviços, podendo fazê-las por custo menor, racionalizando a sua estrutura.

O *parquet* potiguar, à luz de sua cultura e filosofia de ação, deve refletir internamente sobre os graus de dificuldade e de facilitação, para chegar a um equilíbrio decisório, sempre com visão estratégica, para a contínua implementação da terceirização, que só irá dar certo se a Administração tiver ao seu lado prestadoras totalmente idôneas e aliadas às suas necessidades.

É, portanto, o momento para uma discussão aberta e objetiva, para esclarecer e sensibilizar a Alta Administração para avaliação, do ponto de vista político, e as gerências e o corpo funcional para um perfeito entendimento técnico sobre terceirização de mão de obra.

O Estado do Rio Grande do Norte vive momentos de dificuldades financeiras, o que enseja a racionalização, revisão de conceitos, na busca de eficiência e eficácia.

Utilizar-se do instituto da terceirização é, antes de mais nada, entender que é tempo de concentrar esforços nas atividades essenciais, diretamente ligadas à missão deste *parquet*, buscando a credibilidade junto à população, do serviço que é dedicado a ela.

A terceirização não deve ser uma prática sem uma visão estratégica, pois deve ser vista como um processo, caracterizada à luz do planejamento estratégico e voltado para o cenário e realidade deste órgão.

A prática da terceirização, contanto que adotados os cuidados necessários à obtenção de resultado positivo, com observância ao disposto na Lei nº 8.666/93, também o

Enunciado 331 do TST, que trata da questão do vínculo empregatício com a Administração Pública, já que tal vínculo pode acarretar a responsabilidade subsidiária deste *parquet* potiguar.

Cabe a Administração executar mudanças, redimensionando a máquina administrativa, usando-a de forma adequada, buscando nisso a excelência.

Por fim, é salutar que adotar com precisão, a terceirização pode representar serviços realizados com competência e excelência, o caminho para o sucesso de atividades acessórias bem desempenhadas.

É hora de rever conceitos e estabelecer políticas bem definidas para sua utilização.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Na Administração Pública, notadamente no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte a terceirização de mão de obra objetiva a economicidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, pois a ferramenta possibilita a redução de custos com pessoal e prestação de serviços especializados, as quais supostamente são mais vantajosas para este *parquet*, visto que não há necessidade de realizar gastos para capacitar seu próprio pessoal.

Nesse sentido, a partir das informações e dados coletados neste presente trabalho abteve-se a conceituação da terceirização de mão de obra e depois mais especificamente, no âmbito no MP/RN, permitiu um maior entendimento suscitado de uma visão geral, elencando a legislação correlata ao tema; trazendo características e principais problemas relacionados ao tema. Os itens abordados são imprescindíveis para conhecer suas peculiaridades, no intuito de permitir uma gestão e fiscalização com mais segurança e responsabilidade.

Além disso, as informações obtidas neste trabalho permitem subsidiar a Administração a tomar decisões mais direcionadas para o aperfeiçoamento de instrumento de controle e processos de trabalho.

Os problemas inerentes à terceirização são variados, como inexperiência de ambas as partes, inadimplemento da contratada, sobrecarga sobre o gestor de contratos etc.

Também, percebe-se a necessidade de se ter no órgão uma unidade permanente de apoio, onde todos os fiscais possam tirar dúvidas, obter informações atualizadas do tema ou parceria na execução das tarefas inerentes ao contrato, como ocorre em relação à análise da documentação trabalhista e previdenciária.

Além disso, também parece interessante a segregação de funções de gestor e fiscais de contratos, facilitando a aquisição de conhecimento e especializado do servidor.

Desse modo, um único servidor não necessitaria de deter conhecimento em direito (administrativo, trabalhista, previdenciário, civil), contabilidade, e também em determinada área específica, objeto do serviço a ser prestado. Tal entendimento vai ao encontro das posições adotadas por Jessé Torres (2007 e 2008) e Jerônimo Leiria (2008).

Cabe então à Administração deste *parquet* analisar cada um desses entraves e buscar melhor solução. Além disso, avaliará a utilização da terceirização como estratégia de redução de custos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2009. Brasília 2010. Disponível em: www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2008_04.pdf. Acessado em 10/05/2013.

_____, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, inclui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____, Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 de março de 1990.

_____, Plano Diretor da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.

_____, Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

_____, O Decreto-lei nº 2.300/1986, de 21 de novembro de 1986.

CARDOSO, Rodrigo Gomes. MORAIS, Marcial Medeiros. SILVA, Marcos da Rocha. VARELA, Alexandre Pinto. Elementos de Composição de Custos de Terceirização de Mão de Obra nos Serviços de Limpeza e Conservação. Trabalho apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 30 Gerenciamentos de custos. Brasília/DF, 2009.

CLEMENTE, Fabiane. Análise de conteúdo: uma metodologia para análise de dados. 2007. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/pesquisa_qualitativa_exploratoria_e_fenomenologica_alguns_conceitos_basicos/14316/> Acesso em: 31/05/2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18ª Edição, São Paulo, Editora Atlas, 2005.

GIL, Antônio Carlos, 1994, Como elaborar projetos de pesquisas, Editora Atlas S. A., São Paulo, p. 35.

_____. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEIRIA, Jerônimo Souto. A responsabilização dos gestores e fiscais de contratos de órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. BLC: Boletim de licitações e contratos, v.21, n.8, p.796-802, ago., 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. A terceirização e o direito do trabalho. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Gestão dos Contratos administrativos. A figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. Boletim de direito municipal, v. 23, n.3, p. 191-201, março, 2007.

_____. Gestão dos contratos administrativos. BLC: Boletim de licitações e contratos, v. 21, n.1, p.1-12, janeiro, 2008.

PESSANHA, Patrícia Oliveira Lima. A responsabilidade do tomador de serviços na terceirização: análise sob a ótica da prevenção de litígios. Revista IOB: trabalhista e previdenciária, v. 21, n. 249, p. 80-93, mar., 2010.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.